

**Modernización en la provincia de Buenos Aires: presentación de casos****María Laura Pagani, mlpagani76@gmail.com****Noelia Quintans, noeliaquint@yahoo.com.ar****Alejandra Migliore, alejandramigliore@yahoo.com.ar****María Elina García, meg1981@hotmail.com****Introducción**

En los últimos años, tanto desde la academia como desde la administración, se ha reflexionado sobre la reforma y modernización del Estado. Fundamentalmente, el Estado Nacional fue el objeto de estos análisis, desarrollándose también abordajes de experiencias en la escala local. Sin embargo, el Estado de la provincia de Buenos Aires ha sido menos estudiado.

El presente trabajo es un estudio descriptivo, cuyo objetivo es presentar las experiencias de modernización del Estado durante la gestión de Felipe Solá. Para ello en primer lugar se sintetizan las principales concepciones sobre reforma del Estado a fin de enmarcar el contexto donde se desarrolla el Plan de Modernización Provincial. En un segundo apartado se describirá el Plan Trienal de la Gestión Pública (2004/7), sus antecedentes, ejes de implementación y algunos resultados obtenidos, tomándolo como caso de modernización en la Provincia. Por último, se comparten algunas reflexiones finales.

**Las Reformas del Estado**

Como bien señalan Alessandro y Astarita (2010), las críticas al esquema tradicional weberiano de lógica organizacional se enmarcaron en un contexto donde el neoliberalismo comenzó a imponerse como paradigma dominante de la política económica, promoviendo la existencia de un Estado mínimo y convirtiendo al mercado en el exclusivo asignador de recursos en la sociedad. La intervención del Estado debía ajustarse al modelo de liberalización económica aplicado a la región (privatización de empresas públicas; desregulación que eliminaba el control de precios, programas sociales de carácter asistencial y focalizados; flexibilización del mercado laboral y apertura económica, entre otros).

Bresser Pereira (1998) específicamente identifica las políticas orientadas a delimitar las funciones del Estado y su cobertura institucional, a partir de la reducción de su tamaño.

En este marco agrega a las privatizaciones otras acciones orientadas hacia ese objetivo: la tercerización de actividades auxiliares del Estado, la publicitación de actividades transferidas desde el sector estatal hacia el sector público no estatal (por ejemplo las actividades relacionadas a las políticas sociales) y los despidos de trabajadores del sector público. Por otro lado, también se refiere a la gobernabilidad relacionada con perfeccionamiento de la democracia representativa y el espacio de control ciudadano.

Para Oszlak (1999) las reformas del Estado pueden abordarse en dos etapas. Las primeras reformas, cuyo objetivo fue correr las fronteras entre el Estado y la Sociedad, minimizar el aparato estatal, sin producir necesariamente cambios importantes en las modalidades de gestión, que serían centro de las reformas de segunda generación. Según los argumentos de este autor, estas últimas se orientan a producir transformaciones “hacia adentro” del Estado, en la implementación de políticas y acciones orientadas a fortalecer la capacidad institucional de los aparatos estatales. Es decir, intentan mejorar sustantivamente la gestión del Estado. En este marco, comienza a introducirse algunos principios del Nuevo Modelo de Gestión Pública (NGP).

En este sentido puede citarse el Plan de Modernización, creado por el Decreto N°103 del año 2000, durante la presidencia de De La Rúa. La parte central del Plan ponía el acento en la incorporación de algunos de los principios vinculados con la gestión por resultados u orientación managerialista de gobierno. El objetivo era constituir una Administración Pública al servicio del ciudadano en un marco de eficiencia, eficacia y calidad en la prestación de servicios a partir de tres enfoques (Blutman, 2005): proyectos de modernización estructural; transparencia y anticorrupción y cambios del modelo de gestión. Este último eje hacía referencia a una administración pública orientada a resultados y a la modernización del Estado, en clara coincidencia con los principios de la NGP, que fueron sistematizados por el CLAD (1998): orientación a resultados; separación de los órganos centralizados formuladores de políticas y descentralizados ejecutores de políticas; jerarquización y profesionalización de los recursos humanos, vinculación entre planeamiento estratégico con la programación presupuestaria y control gerencial: de resultados (metas), contable (costos), procesos, social directo: involucramiento de la ciudadanía.

Estos cambios en el modelo de gestión implican para Subirats (1994) el pasaje desde un modelo burocrático, con una perspectiva centrada en la legitimidad y legalidad de la actuación, y en la racionalidad procedimental, hacia un enfoque centrado en los resultados de actuación y técnicas que permiten mejorarla.

Mucho se ha discutido sobre este nuevo paradigma y no es objeto de este trabajo reproducir estos debates, sin embargo creemos interesante sumar dos concepciones, la posición de Abal Medina (2008) y la de Ramio Matas (2004).

Abal Medina (2008) explica que en nuestro país, el nuevo paradigma presentó algunas falencias, vinculadas en gran medida con la adopción de un modelo de gestión que había sido concebido para una realidad diferente a la de nuestra región. En efecto, en Estados Unidos y en Europa, la NGP fue una respuesta a las rigideces ocasionadas por la plena vigencia del modelo weberiano (de apego al procedimiento normativo). Sin embargo, este autor señala, al igual que otros especialistas, que en América Latina no se había desarrollado sólidas burocracias y un fuerte apego a las normas.

Según Ramio Matas (2004) la NGP tiene dos corrientes: las corrientes neoempresariales y otra minoritaria, a la que denomina neopúblicas. La visión **neoempresarial** se impuso de forma unilateral entre los políticos y los gestores profesionales de los países latinos y no encontró muchas resistencias. Se caracterizó por: adopción de un lenguaje y conceptos del sector privado (por ejemplo la relación Administración/ciudadanía es reemplazada por las de Administración/clientes); énfasis en la economía, eficiencia y eficacia de los aparatos públicos; presenta recetas como “neutrales políticamente” (para cada problema se plantea una solución); filosofía de “no remar” sino hacer que los otros “remen” (se retoma la concepción sobre el rol del Estado de Osborne y Galiner, 1994); fomenta la mutación de administraciones públicas proveedoras de servicios a intermediarias que “venden” servicios y promueve la fragmentación de la Administración en unidades más pequeñas con creciente autonomía, propensas a reajustar con más facilidad las necesidades de los clientes de los servicios públicos.

El otro enfoque, la **neopública**, tuvo menor repercusión tanto en el ámbito de la gestión como en el académico. En contraposición con la visión anterior, este propone la revalorización de lo público, la repolitización y primacía de la política sobre la autorregulación del mercado; refuerza el concepto de ciudadanía y reconoce nuevos derechos, impulsa la calidad en los servicios públicos (satisfacción del ciudadano, simplificación de procedimientos y tiempo de acceso al mismo); actúa con principios y valores como la universalidad y la igualdad en los servicios públicos, contrapuestos a los de economicismo y gestión; recupera una articulación entre técnica y política. Asimismo recupera concepciones del Neoliberalismo, pero con un rol más fuerte del Estado, por ejemplo la participación ciudadana (control ciudadano, rol activo

de la ciudadanía, accountability) y eficiencia, pero no solo por equilibrio fiscal, sino por bienestar de los ciudadanos.

El primer enfoque recibió diversas críticas, entre ellas la de López (2007) que sostiene que la NGP se inspira en la gestión privada y no toma en cuenta las diferencias propias entre lo público y privado, la coyuntura, ni advierte la complejidad de la toma de decisiones del sector público. Otra crítica es la visión del ciudadano como cliente de servicios públicos. El ciudadano tiene derechos y entre la administración pública y la ciudadanía no hay un contrato comercial sino un contrato social y político.

Por otra parte Ramio Matas (2004) agrega que el enfoque **neoempresarial** confunden medios con fines, considerando indicadores y actuaciones modernizadoras como fines en sí mismos. Lo técnico aparece como “receta” y como “valores”, en detrimento de los valores de la ética pública.

Hasta aquí hemos presentado y caracterizado el marco en el que se desarrollaron las reformas del Estado y las acciones que enmarcaron el Plan de Modernización de Nación. En el apartado siguiente se abordará las políticas de modernización en la provincia de Buenos Aires, si bien se abordará específicamente el Plan Trienal de la Gestión Pública 2004/7, a continuación se mencionan algunos hitos significativos desde los '90.

## **La Modernización en la provincia de Buenos Aires. Antecedentes**

### **1) Reconversión Administrativa**

El proceso de reforma del Estado Nacional que se inició en la década del '90 y apuntó a la racionalización del gasto público tuvo su correlato en la provincia de Buenos Aires a partir de la Ley N°11.184 de 1991 de Reconversión Administrativa, aunque implicó dimensiones más acotadas y con menor jerarquía en la agenda pública. Contenía los siguientes puntos:

- Prorroga la emergencia administrativa, financiera y económica de la totalidad de los organismos provinciales.
- Autoriza al Poder Ejecutivo a la intervención de los entes o empresas (cualquiera sea su tipo jurídico) de propiedad exclusiva del Estado Provincial o en las cuales éste tenga participación y/o de otras entidades del sector público provincial de carácter productivo, comercial, financiero o de servicios públicos, a fin de: racionalizar sus estructuras administrativas; optimizar recursos y servicios; disponer la pronta transferencia de las

actividades pertinentes a la órbita del capital privado; fijar una política de compromisos con el Poder Ejecutivo a través de contratos- programa<sup>1</sup>.

- Dispone la creación de entes autárquicos institucionales que absorban total o parcialmente competencias de órganos de la Administración Central y a disponer la transferencia de los recursos económicos, humanos y técnicos necesarios para su funcionamiento.
- Coloca en situación de disponibilidad a empleados de entes estatales a fin de facilitar la aplicación de normas de estructura que aseguren: la racionalización de los recursos humanos, la eficiencia de la actividad estatal y la jerarquización de la función y el empleo público.
- Se crea el Consejo Asesor de Reforma del Estado y Procedimiento Administrativo, CAREPA, por Decreto N°18/91 (derogado por el actual Decreto N°1322/05) el cual tenía como objetivo atender todos los temas relacionados con la reforma del Estado, los procedimientos administrativos y los regímenes estatutarios que hacen a la administración de gobierno y a la racionalización administrativa, aplicable a todo el ámbito de la Administración Pública Provincial.

## **2) Privatizaciones**

1993: Nación transfiere a la Provincia las redes ferroviarias de transporte de pasajeros para su posterior privatización.

1994: Nación transfiere Astilleros Río Santiago, cuya privatización no se concretó.

1997: Concluyó el proceso privatizador de ESEBA (energía).

1999: Privatización de OSBA (agua).

## **3) Creación del IPAP**

El Instituto Provincial de Administración Pública (en adelante IPAP) se crea a partir de los Decretos N°21/91 y N°2688/92 en el ámbito de la Secretaría General de la Gobernación, y reemplaza en ese momento a la Escuela Superior de Administración Pública. El IPAP tiene por objetivo atender a la capacitación, especialización, formación y actualización de los recursos humanos del Estado.

---

<sup>1</sup> Para Randazzo este ítems era equivalente a los “acuerdos-programas” considerados en la Reforma del Estado por el Gobierno Nacional, sin embargo esta opción no implicó el desarrollo de tal herramienta hasta el Plan Rector del 2002. (Randazzo, 2004)

#### **4) Secretaría para la Modernización del Estado**

Al inicio de la gestión del gobernador Solá, luego de la crisis del 2001 que impactó fuertemente en la provincia de Buenos Aires<sup>2</sup>, se decide encarar un proceso sistemático de reforma de sus organizaciones públicas, creando en enero del 2002, mediante la Ley N°12.856 la Secretaría para la Modernización del Estado, cuyas principales funciones eran:

- Entender en la elaboración de propuestas de reformas macroestructurales de la Administración Pública Provincial.
- Diseñar mecanismos técnicos administrativos para la instrumentación de la gestión por resultados en las instituciones provinciales.
- Elaborar propuestas de reestructuración de los sistemas administrativos de apoyo (administración financiera, recursos humanos, compras y contrataciones y capacitación) en coordinación con el Ministerio de Economía y la Secretaría General de la Gobernación.
- Elaborar, en coordinación con la respectiva área institucional propuestas de descentralización a las Municipalidades de la prestación de servicios y propuestas de políticas informáticas y de gobierno electrónico y coordinar con las áreas correspondientes su instrumentación progresiva.
- Elaborar propuestas de reforma política y de los sistemas administrativos públicos.

La primera tarea llevada adelante por la Secretaría, fue el diseño de un plan de modernización que permitiera implementar el proceso de reforma, que funcionara como orientador para el conjunto del ejecutivo, y que contara con la participación activa de los distintos niveles de los organismos involucrados. Esta propuesta quedó cristalizada en el anteproyecto de ley del Plan Rector de Modernización del Estado.

Dicho Plan se sustentó en el reconocimiento de un conjunto de problemas que se visualizaron en la prestación de servicios que brindaba el Estado provincial a los ciudadanos y que funcionaban como nudos críticos a los cuales la reforma debía dar respuesta. El diagnóstico fue (Hoyos, 2007):

- 1- baja calidad de servicios que brinda el Estado provincial;
- 2- bajo impacto de los programas que implementa;

---

<sup>2</sup> Caída de 50 % de la recaudación, incertidumbre respecto del pago de salarios y emisión de patacones, atraso de más de 120 días en el pago a proveedores, graves problemas de abastecimiento en hospitales, comedores escolares, entre otros.

3- ineficacia en la administración de los recursos;

4- baja legitimidad de las organizaciones de la administración pública;

La Secretaría impulsó el Plan basado en dos estrategias diferentes, una de reforma vertical en los organismos y otra reforma horizontal en los sistemas de administración.

- La primera, relacionada con la adopción del **Modelo de Gestión por Resultados** en cada organismo del ejecutivo provincial. Las principales herramientas eran:
  1. Plan Estratégico por Organismo.
  2. Resultados y metas cuantificables y verificables.
  3. Alineación entre los resultados esperados y la disponibilidad de los recursos.
  4. Compromisos de los resultados explícitos para todos los niveles.
  5. Estructura de la organización alineada al plan.
  6. Sistema de monitoreo.
- La segunda, la modificación de los **Sistemas de Administración de Recursos**:
  1. Régimen de diseño y aprobación de Estructuras Organizativas.
  2. Sistema de Compras y Contrataciones.
  3. Administración Financiera.
  4. Ley de Procedimientos Administrativos.
  5. Sistema de Recursos Humanos.

El Plan Rector se instrumenta a partir de dos programas con sus respectivos componentes:

### **1. Programa de Modernización Administrativa**

El Programa estaba compuesto por un conjunto de herramientas y técnicas de gestión de los recursos humanos, financieros, físicos y tecnológicos, orientado a fortalecer la capacidad administrativa y el desempeño institucional de las jurisdicciones y entidades de la Administración Pública Provincial. El principal objetivo fue implementar una gestión por resultados y lograr una mayor eficacia, eficiencia, economía y calidad en el cumplimiento de políticas, objetivos y metas, así como también un ordenamiento y control en el uso y disposición de los recursos públicos asignados. Los componentes del Programa eran:

I. *Sistema de Control Interno*: orientado al logro de objetivos institucionales, “los gerentes públicos” deben administrar recursos públicos y garantizar resultados de gestión.

II. *Gestión de Recursos Humanos*: se propone pasar de un modelo de administración de personal a la gestión por competencias. En su art. 22°, el anteproyecto establecía “*que*

*oriente las contribuciones de los agentes de la Administración Provincial en la consecución eficaz de los resultados institucionales, antes que en el simple cumplimiento de rutinas administrativas”.*

Cabe destacar que en este contexto, mediante el Decreto N°159/02, se establece el sistema *Unidades Retributivas por Productividad y Eficiencia* (URPES) que consistía en un estímulo de carácter no remunerativo y no bonificable, destinado a premiar la productividad y recompensar la eficiencia en el desempeño de tareas especiales, asignadas al personal en actividad. En la práctica, este sistema se desvirtuó y terminó siendo utilizado como compensador salarial, independientemente de haber realizado o no una evaluación de la productividad de los trabajadores.

III. *Nuevas Tecnologías de Gestión*: Planeamiento estratégico, Presupuesto por programa, Presupuesto plurianual y Acuerdo por programa.

En el marco se inicia una metodología para la identificación de Procesos y Productos en los Organismos de la Administración Pública de la provincia de Buenos Aires (Decreto N°2420/02) a fin de elaborar un informe pormenorizado con todos los procesos sustantivos, de apoyo y de gestión que cumple cada unidad organizativa y la individualización de cada producto obtenido a través de dichos procesos. El objetivo era transformar la estructura burocrática en un conjunto de organismos eficientes, eficaces y transparentes reformulando el modelo de gestión (centrado en las funciones de cada organismo) e impulsando el modelo de gestión por resultados, que actuara fuertemente sobre la gerencia de los organismos y sobre su relación con la alta dirección.

IV. *Proyectos para la mejora de la Gestión*: Banco de proyectos exitosos (Decreto N°2905/02) y Carta compromiso con el ciudadano (Decreto N°47/03).

Respecto de Carta Compromiso, se inició un trabajo con cuatro organismos: OCEBA, Casa de la Provincia, Laboratorio Central de Salud e IPS. El único organismo que finalmente firmó la Carta fue OCEBA, en el 2003 y una segunda en el 2006. A partir del cambio de gestión del 2007, este Programa no continuó.

El Banco de proyectos exitosos, fue concebido como una herramienta de apoyo a las reformas institucionales y se esperaba que contribuya a la mejora de la imagen del sector público, promoviendo buenas prácticas de gestión.



V. *Desburocratización de la Administración Pública*: simplificación administrativa, régimen de compras y contrataciones, guía única de trámites. Firma digital: despapelización, Compras y contrataciones electrónicas.

En este punto, podemos destacar la aprobación del Decreto N°184/03 que crea la Guía Única de Trámites, cuyo fin era asegurar a los administrados el acceso a información completa, fehaciente y actualizada para la realización de todo tipo de trámites ante la Administración Pública Provincial centralizada y descentralizada y entidades autárquicas provinciales.

## **2. Programa de Transparencia y de Participación Ciudadana**

El Programa de Transparencia y de Participación Ciudadana incluía un conjunto de herramientas destinadas a involucrar a los ciudadanos y las organizaciones de la sociedad civil en la formulación, la ejecución y el control de la gestión pública, introduciendo normas y sistemas de transparencia: acceso a la información pública, régimen de ética de la función pública, democratización de la administración pública y control social (se promovería mediante audiencias públicas, elaboración participada de normas, veedurías ciudadanas<sup>3</sup>).

La implementación del Plan se llevaría a cabo a partir de las siguientes acciones:

- 1- Capacitación y asistencia técnica.
- 2- Seguimiento y asistencia de cada organismo.
- 3- Conformación del equipo de modernización de cada organismo para elaborar planes específicos y seguir su implementación.
- 4- Seguimiento del plan desde el gabinete de modernización.

El Plan tuvo diversos mecanismos de difusión: se hicieron rondas de reuniones del secretario con ministros y directores provinciales, en cada curso del IPAP se hizo la presentación del Plan Rector y se realizó una Jornada en el Teatro Argentino de La Plata. Asimismo, comenzaron a implementarse algunas acciones, como por ejemplo las referidas a calidad, el programa Carta Compromiso con el Ciudadano y la primer convocatoria de los agentes de modernización.

---

<sup>3</sup> El Decreto N°148/03 crea las veedurías ciudadanas cuyo objeto era participar en el proceso de control social de las obras públicas. Asimismo, pretendía contribuir a elevar los niveles de eficiencia, eficacia, control social, impacto y transparencia de la gestión en materia de obra pública; participar activamente en la vigilancia y la fiscalización de la ejecución de la obra pública.

Según Girotto (2003) en ese momento la gestión optó que el Plan rector se apruebe por ley, en vez de hacerlo por decreto, para involucrar al Poder Ejecutivo y se trató de buscar acuerdos de igual a igual, negociando con los organismos. En efecto, en noviembre de 2002 los ministros estaban involucrados en el Plan y la idea era que hacia el interior de cada dependencia se ejecuten un conjunto de las acciones propuestas de manera de corresponder con una estrategia y no implementar reformas focalizadas. Finalmente el anteproyecto no se discutió en la legislatura y caducó.

### **El Plan Trienal de la Gestión Pública**

La Agenda de la Modernización de la provincia de Buenos Aires se había instalado al inicio de la gestión de gobierno de Solá a partir de la creación de la Secretaría y la elaboración del anteproyecto de ley del Plan Rector de Modernización del Estado. En el 2004, hubo un nuevo Plan en el marco de un cambio de autoridades y modificación de la estructura: se disuelve la Secretaría y queda la entonces Subsecretaría de la Gestión Pública.

La nueva Subsecretaría de la Gestión Pública, que reemplazó a la ex Subsecretaría de la Función Pública, mantuvo sus dos principales dependencias –la Dirección Provincial de la Gestión Pública y el IPAP- y sumó a la Unidad de Coordinación de Programas de Innovación como una tercer área para la consecución del Plan.

La fundamentación de un nuevo Plan se sustenta en que habiendo recuperado algunas de las instancias institucionales que se habían visto gravemente afectadas en el 2001, la decisión política era configurar un *“Estado incluyente, que lleve adelante el proyecto y el destino de la Provincia respondiendo rápida y eficazmente a las demandas, necesidades, anhelos y expectativas sociales”*. (Subsecretaría de la Gestión Pública, 2004b)

El Plan Trienal se inicia con una jornada de trabajo y reflexión en la Republica de los Niños en mayo 2004, donde participa el personal de la Subsecretaría, los directores, docentes del IPAP y otros funcionarios relacionados con el área. Los objetivos de esta jornada fueron elaborar las grandes líneas de un plan estratégico institucional participativo. Asimismo, se daría inicio a una serie de documentos institucionales donde se demarcarían los objetivos de la gestión y un marco conceptual con teoría sobre la cuestión pública en general y la provincial en particular.

La apuesta de la Subsecretaría de la Gestión Pública fue la de ser *“un organismo rector de la gestión pública para la provincia de Buenos Aires, orientado fuertemente a asistir, acompañar y orientar al Estado provincial en el diseño de sus estructuras, procesos*

*organizacionales y comunicacionales junto al desarrollo de las bases para una carrera administrativa -de base y funcionarial- de la que hoy carece el Estado provincial.”* (Subsecretaría de la Gestión Pública, 2004a: 8)

En el mismo documento se expone el diagnóstico del que se parte para el diseño del Plan:

### **1) Planes y Estructuras**

- Falta de estructuras que respondan a un plan y proyecto en cada organismo.
- Falta vincular la cuestión presupuestaria a las necesidades de la estructura que cada organismo plantea.

### **2) Procedimientos**

La Provincia no tiene un sistema aceitado de procedimiento administrativo. Una reforma fuerte en este sentido sería reducir al mínimo el “pase a los efectos que estime corresponder”.

### **3) Comunicación**

- Falta regulación sobre la imagen visual para tener homogeneidad.
- Es necesario avanzar en la modernización de la redacción administrativa, y la definición de las modalidades de comunicación que el Estado se propone a sí mismo y a la sociedad.

### **4) Empleo Público y Carrera**

Las convicciones en este tema estuvieron en relación con las denominaciones: existen empleados públicos o trabajadores públicos pero no recursos humanos, esta es una idea equiparable a recursos físicos. En este sentido los agentes públicos tienen conocimientos, capacidades, destrezas, actitudes y aptitudes, es decir competencias que ponen al servicio de la organización.

### **5) Programas de Innovación**

- Se parte de un debate sobre la terminología a utilizar en la temática de las innovaciones (¿modernización, recuperación, transformación o reforma?).
- Un principio clave fue apoyar y desarrollar experiencias de innovación que sean replicables y tengan impacto en el Estado provincial. Se crea la Unidad de Programas para la Innovación en Gestión Pública, con el objetivo de sostener y apoyar aquellas propuestas.

### **6) Formación y Cambio Cultural**

- Se identifica que el IPAP debería trabajar en estas líneas: considerar como destinatarios a los trabajadores estatales y a los dirigentes políticos y sociales, abrir nuevos espacios no escolarizados de formación y fortalecer las líneas de estudio e investigación aplicadas a la gestión. Asimismo, ampliar la formación y capacitación en los municipios.

- Se propone la problemática de género y la de los derechos humanos en el ámbito de la gestión pública como ejes claves que teñirán transversalmente los procesos de formación.

Finalmente, el Plan se constituyó a partir de tres líneas de acción y un horizonte temporal de tres años:

1- *Fortalecimiento del Estado como proyecto político-social y como organización.* Esta línea de trabajo fue asumida por la Dirección Provincial de la Gestión Pública y estuvo basada en 3 ejes:

- ✓ El Estado como proyecto político social: la planificación estatal con enfoque estratégico.
- ✓ El Estado como proyecto político social: el diseño de la organización estatal.
- ✓ Trabajadores estatales: empleo público y carrera.

2- *Modernización e innovaciones en el ámbito público.* Estructuralmente, esta línea de trabajo fue asumida por la Unidad de Coordinación de Programas de Innovación. Esta área tenía a su cargo el diseño, coordinación y asistencia técnica para impulsar proyectos innovadores y con impacto en el funcionamiento de los organismos de cara a la ciudadanía, y que sean replicables en varios ámbitos de la Administración Pública.

Según el Documento N°2 del Plan Trienal, a partir de mayo de 2004, la innovación es un concepto que se incorpora en el accionar de la Subsecretaría. Surge como un concepto más específico, incluido dentro del marco general de la modernización, que refiere a proyectos “novedosos”, con posibilidad de mejora continua de la capacidad de gestión y que promueva la inclusión social. En este marco se habla de modernización incluyente.

Las líneas de trabajo fueron:

- ✓ Carta Compromiso con el Ciudadano (en continuidad con la gestión anterior) para mejorar la relación entre los organismos que conforman la Administración Pública y los ciudadanos, fortalecer la confianza de los ciudadanos en los servicios públicos y mejorar su relación y percepción con respecto a los funcionarios y agentes públicos.
- ✓ Acuerdo Marco de Cooperación Interinstitucional entre el Gobierno de la provincia de Buenos Aires y el Instituto Argentino de Normalización (IRAM) para la obtención de certificados de calidad y asistencia técnica para el desarrollo de programas, celebrado el 20 de Agosto de 2003. Convenio que se aprueba por Decreto N°1471/04.

- ✓ Banco de Proyectos de Innovación (BPI)<sup>4</sup> vinculado, en cada una de sus convocatorias, al otorgamiento del Premio Provincial a la Innovación en la Gestión Pública, con el objetivo de desarrollar la capacidad de innovación y contribuir a alcanzar los objetivos y metas de las políticas públicas, a través de una acción que hace visibles las ideas, proyectos y experiencias innovadoras del ámbito público.
- ✓ Programa Especial “Observatorio del Estado Provincial”: para reunir experiencias y favorecer el intercambio de trabajos elaborados por trabajadores de distintos organismos.
- ✓ Cuerpo de Agentes de Modernización (Decreto N°540/03): conformado por un equipo de agentes de la planta permanente de diferentes jurisdicciones de la Administración Pública Provincial, altamente capacitados en el conocimiento de normas y sistemas que rigen el funcionamiento de los organismos públicos, para la realización de asistencias técnicas a organismos para la implementación de procesos de modernización.

Para Besada y otros (2005:3) el perfil solicitado para el ingreso a este cuerpo significó la “apuesta al capital intelectual de la planta permanente de empleados y la jerarquización de la función de sus trabajadores, en abierta contraposición a la costumbre de contratar personal externo, que además de conocer fragmentadamente la lógica del sector público, implica un elevado costo para el Estado”.

### 3- Formación para el cambio cultural.

Este eje fue asumido por el IPAP. La formación y el cambio en el Estado partían de la concepción de que las mejoras en el ámbito estatal no surgen de una adecuación mecánica del marco legal sino que son producto de una batalla cultural para una práctica de recuperación y fortalecimiento del Estado.

*“A partir de la Resolución N°5 (julio del 2004) de la Subsecretaría de la Gestión Pública, que aprueba el Plan Trienal de la Gestión Pública 2004-2007, el IPAP acompaña las políticas de recuperación, fortalecimiento y modernización del Estado provincial según las orientaciones de formación y capacitación encuadradas en los principios, alcances y objetivos de dicho plan.”* (Plan estratégico 2005)

En esta concepción sobre el rol de la capacitación, así como los mencionados en el eje 1 sobre el Estado como proyecto político y social puede visualizarse un enfoque neopolítico,

---

<sup>4</sup> Se reformula el Banco de Proyectos Exitosos (de la gestión anterior).

que recupera la función central del Estado. Asimismo, en varios pasajes de los documentos institucionales se explicita una crítica a la reforma del Estado de los '90.

Las líneas de acción eran:

- ✓ Programa de Formación para el Fortalecimiento y Modernización del Estado: dirigido a la Gestión Pública Provincial y Municipal, a las Organizaciones Políticos y Sociales y la Formación para la Alta Dirección en el Estado.

Los ejes temáticos del itinerario de capacitación se correspondían con los siguientes contenidos:

- a) El Estado como proyecto político social y como organización: Sociedad y rol del Estado, Construcción de la agenda pública: actores intervinientes. Formulación de políticas públicas. Organizaciones sociales y políticas. Los nuevos movimientos sociales: su articulación con las políticas públicas. Participación ciudadana: planificación participativa. Herramientas para la participación. Derechos humanos e igualdad de oportunidades. Género y políticas públicas, entre otros.
  - b) Gestión de las organizaciones públicas: modelos de gestión en las organizaciones públicas y tecnologías de gestión (planificación estratégica, empleo público y carrera, optimización de estructuras, calidad en la atención al ciudadano, entre otros), liderazgo y comunicación, gobierno electrónico y tecnologías de la información.
- ✓ Programa de Estudios e Investigaciones: conformado por los siguientes proyectos:
    - a) Estudios y producción documental sobre el Estado provincial: investigaciones, asistencias técnicas, prácticas universitarias, relatorías.
    - b) Centro de Documentación.
    - c) Publicaciones institucionales.

### **Algunos resultados obtenidos durante la implementación del Plan:**

#### *1. Fortalecimiento del Estado como proyecto político-social y como organización.*

- ✓ El Estado como proyecto político social: la planificación estatal con enfoque estratégico.

Redacción de Criterios y Guía de planificación y evaluación: Planificación y evaluación estatal con enfoque estratégico. Documento N°4 del Plan Trienal: Hacia una gestión estratégica: planificación y evaluación en el ámbito provincial. Anexo: Guía para la elaboración de planes.

Realización de cursos y asistencias técnicas.

- ✓ El Estado como proyecto político social: el diseño de la organización estatal

### ***Estructuras***

Se modificó la normativa que regula la aprobación de las estructuras organizativas, aprobándose el Decreto N°1322/05 como un nuevo instrumento para el diseño de las mismas. A raíz del mismo, se conformó la Mesa de Trabajo en donde conjuntamente la Dirección Provincial de la Gestión Pública, la Dirección Provincial de Presupuesto y Asesoría, analizaban los proyectos de estructuras orgánico-funcionales, logrando una agilización del trámite. Además, se brindaron servicios de consulta y asistencia para la formulación de la estructuras. En todos los años se analizaron 180 proyectos de estructuras, de las cuales 110 fueron aprobadas por decreto.

Normativas elaboradas y aprobadas al respecto:

- Decreto N°1322/05 y documentos acompañantes.
- Resolución SSGP N°3/07 Guía de tipos estructurales especiales.
- Resolución SSGP N°4/07 Instructivo para la presentación de expedientes de creación y/o modificación de estructuras organizativas.
- Resolución SSGP N°5/07 Esquema general para la elaboración de informes sobre estructuras orgánico funcionales.
- Resolución SSGP N°11/07 Configuración gráfica de la Estructura Orgánico Funcional de la APP – *Mapa del Estado*.

### ***Diseño de procesos y gestión por resultados***

- Elaboración de la Guía para: la elaboración de Guías y Manuales de Procedimiento, aprobada por la Resolución SSGP N°16/07.
- Cursos y asistencias técnicas.
- Coautoría del Proyecto de Ley de Procedimientos Administrativos y de su decreto reglamentario. Uno de los ejes innovadores de este proyecto era que jerarquizaba la voz del ciudadano y ponía en vigencia un enfoque de gestión centrada en resultados. El proyecto fue presentado en el Poder Legislativo, pero no tuvo tratamiento por parte de la Cámaras

### ***Comunicación institucional***

- Nuevo instrumento de comunicación escrita en el Estado.
- Formación y asistencias técnicas en comunicación en las organizaciones, interpersonal y escrita.
- Guía de la comunicación escrita en la administración pública de la provincia de Buenos Aires. Aprobado por Decreto N°300/06 y su rectificatorio (TO Decreto N°2200/06).
- Pautas de estilo para la comunicación escrita en la gestión pública provincial. Resolución SSGP N°4/06.
- Serie de documentos *Cuadernos de Gestión*. Resolución SSGP N°12/07.

En esta temática se trabajó en articulación con el IPAP y se realizaron capacitaciones a más de 1000 empleados y funcionarios para su aplicación. Esta iniciativa ha permitido agilizar las formas de comunicación, acompañando estrategias de gobierno electrónico y posibilitó ordenar los escritos y registros oficiales

- ✓ Trabajadores estatales: empleo público y carrera.

### ***Participación en paritarias***

- La Provincia reinicia las negociaciones colectivas de trabajo en el sector público en el año 2004, y retoma los temas inherentes a la política pública laboral de sus agentes, en un intento de destrabar y recuperar la carrera administrativa apuntando, también, a saldar una deuda con los mismos, que se extiende a otros campos.
- Las Negociaciones pueden revestir el carácter de general o sectorial. En materia de Negociación exclusiva a nivel general se tratan los siguientes temas: remuneraciones, estabilidad, escalafones, condiciones de ingreso del personal, concursos y promociones, calificaciones, régimen horario, licencia, movilidad funcional, régimen disciplinario, capacitación, extinción de la relación de empleo. Y en materia de negociación a nivel sectorial: los temas no tratados a nivel general, o aquellos remitidos expresamente por el nivel general, y/o las materias ya tratadas en el nivel general para adecuarlas al sector. Durante el proceso de aplicación del Plan se participó en 30 reuniones paritarias generales, 110 sectoriales.
- En 2005, se constituye una Comisión Redactora derivada del nivel de Negociación General a los efectos de estudiar y redactar el Proyecto de Ley que reemplace al Decreto N°3087/04. Aprobándose en 2006 la Ley N°13453, que reglamenta las



Convenciones Colectivas en el Estado Bonaerense, derogando así el mencionado Decreto.

- Nuevo modelo de ingreso y carrera para el sector público. En el 2005 se formó una Subcomisión de la Carrera Administrativa a fin de avanzar en la reformulación del régimen de empleo público y recuperar la carrera profesional administrativa. En este ámbito se elaboró un proyecto que contempla un nuevo esquema de carrera para los empleados estatales, que se funda en la valoración de competencias -éticas, técnicas y actitudinales- como requisito para ingresar, progresar dentro de la administración pública, asumir funciones ejecutivas.
- Propuestas de transición hacia la recuperación de la carrera: procesos de selección para la cobertura de cargos jerárquicos interinos.
- Se acordó también en las negociaciones colectivas a nivel general que toda designación de Subdirector y Jefes de departamento interinos sea realizada por proceso de selección a partir del 01 de junio de 2005.
- También se decidió bajo este ámbito la aprobación, en iguales condiciones, para cubrir cargos por cese definitivo a excepción de cargos jerárquicos, es decir, aquellos cargos vacantes dentro de cada agrupamiento y así permitir el ascenso de los empleados públicos, en el año 2007 a través de la aprobación de la Ley N°13.714.
- Por acuerdos alcanzados en el marco de las negociaciones colectivas del sector público, y por decisión de la Secretaría General de la Gobernación, se iniciaron procesos de selección para la ocupación de cargos jerárquicos interinos en todo el ámbito de la Administración Pública Provincial. En este marco, se acompañó, a través de asistencias técnicas y veedurías, los procesos iniciados en los siguientes organismos: Ministerio de Desarrollo Humano, Ministerio de Justicia, Ministerio de Seguridad (Selección 911), Ministerio de Salud, Ministerio de la Producción, Secretaría de Política Ambiental, Instituto Cultural de la provincia de Bs. As, Tesorería General de la provincia. de Bs. As., Patronato de Liberados, Ministerio de Justicia, Registro Provincial de la Personas, Ministerio de Gobierno, IOMA, IPS, Ministerio de Trabajo, Dirección General de Cultura y Educación, Ministerio de Infraestructura, Instituto de la Vivienda, Ministerio de Economía, Secretaria General de la Gobernación, Honorable Junta Electoral. Obteniendo como resultado en el periodo de aplicación del Plan un total de 36 asistencias técnicas y la participación en 23 procesos de selección de personal en calidad de veedores.

- Dentro del marco de asistencias técnicas, se puede mencionar: la definición de competencias, diseño de perfiles de puestos, diseño herramientas, criterios y planillas de evaluación de competencias, confección e implementación de herramientas de evaluación de impacto de los procesos, confección de indicadores para la evaluación de impacto y de veedores. Asistencias técnicas a los organismos, para la evaluación de competencias actitudinales, capacitación en el tema a los organismos de la APP, y asesoramiento en la confección de los reglamentos internos de cada organismo en particular.
- Con relación a las veedurías en procesos de selección de personal, estas se refieren a la función de velar para que el proceso ocurra con total regularidad, dentro de los límites normativos establecidos, asegurando el respeto por los derechos de los destinatarios de tal proceso y su desarrollo en un contexto de legalidad y objetividad. Todo veedor/a debe garantizar la igualdad de oportunidades, imparcialidad y transparencia del proceso, asegurando su legitimidad.
- Los procesos de selección de personal efectuados, permitió detectar efectos positivos como el mejoramiento del clima laboral dada la generación de oportunidades y fortalecimiento de relaciones interpersonales; alto grado de compromiso con el cargo a cubrir (presentación de proyectos y aportes de mejora para las áreas); aprovechamiento de la experiencia y experticia en cada área.
- Asimismo se asistió en estos temas a los municipios de Luján, San Fernando y La Matanza acompañándolos en la implementación de nuevos sistemas de carrera y evaluación de desempeño.
- Asimismo es de destacar, que para subsanar la problemática del detenimiento de la carrera administrativa de los agentes públicos, en el año 2007 se aprueba por Decreto N°3283/07 la recategorización en forma automática, para reubicar a partir del 1° de noviembre de 2007, por vía de excepción, al personal de la planta permanente de la Ley N°10430.
- Elaboración del documento “Principios y recomendaciones para una carrera profesional administrativa en las administraciones provinciales de la República Argentina” Aprobada por la 3ª Asamblea Ordinaria del Consejo Federal de la Función Pública 2006.

Estos ejes quedaron formalizados en la siguiente normativa:

- Con la reforma de la Constitución Provincial del '94, se garantiza a los trabajadores estatales el derecho de negociación de sus condiciones de trabajo y la sustanciación de los conflictos colectivos entre el Estado provincial (Artículo 39° inciso 4). Así, el Poder Ejecutivo tiene la *potestad* de recurrir a la negociación colectiva en numerosas materias que hacen a la relación entre el Estado y sus empleados.
- Las negociaciones colectivas en el ámbito público se aprueban en el año 2004 bajo el Decreto N°3087/04 firmado por el Gobernador Felipe Solá, (teniendo en cuenta los Decretos N°369/91 y N°1198/01 regulatorios de la Negociación Colectiva en el Empleo Público). En el año 2006 se transformó en Ley el proyecto de Convenciones Colectivas de Trabajo para los empleados públicos, bajo el N°13453, derogando al Decreto N°3087/04. Asimismo, se aprobó para los trabajadores del Sector Docente, bajo el número N°13552.
- Circulares de la Secretaría General indicando inicio de procesos de selección a partir del 1/06/05 y para la elaboración de reglamentos de selección hasta el 31/12/07.
- Guía orientadora para la cobertura de cargos y funciones mediante procesos de selección de personal en la APP. Resolución SSGP N°8/07.
- Guía orientadora para la realización de veedurías en los procesos de selección de personal en la APP. Resolución SSGP N°9/07.

## *2. Modernización e innovaciones en el ámbito público.*

- Programa de Fortalecimiento de la **Calidad Institucional**. Aprobado por Resolución SSGP N° 5/04.
- ✓ Certificación de calidad a organismos provinciales, Convenio IRAM- Gobierno de la Provincia aprobado por Decreto N°1471/04, acuerdo celebrado el 20 de Agosto de 2003. Hasta el 2007 se realizaron 60 asistencias técnicas a organismos provinciales y 7 municipales, pudiendo mencionar entre otros a: Ministerio de Economía, OCEBA, Ministerio de Producción, Tesorería General de la Provincia de Buenos Aires, Tribunal Fiscal de Apelación, Ministerio Público (Defensoría General de San Isidro, Procuración General de la provincia de Buenos Aires), que lograron la certificación. En este tema, a través del IPAP, se llevaron adelante actividades de capacitación abiertas a todos los agentes de la Administración Pública Provincial, como así también

actividades de formación a solicitud de los organismos que se han incorporado al Programa.

- Banco de **Proyectos de Innovación (BPI) y Premio Provincial a la Innovación** en la Gestión Pública (Decreto N°1867/04).
- Trabajo de fortalecimiento del Banco con experiencias y proyectos presentados en la edición 2004, 2005 y 2006 del Premio. Desde el 2003 al 2007 hubo 170 presentaciones, 139 entraron al banco y 32 fueron premiadas.
- Se aprobó por Resolución SSGP N°6/07 la definición de Asistencia Técnica y modelo de convenio.
- Programa especial “**Observatorio del Estado Provincial**”. Aprobado por Resolución SSGP N°6/06. En el 2007 se puso en funcionamiento con la presentación en forma virtual de análisis de políticas públicas de la provincia de Buenos Aires.
- Asistencias técnicas a organismos provinciales y municipales a través del equipo de profesionales y agentes de modernización de la Subsecretaría de la Gestión pública. El objetivo de las mismas fue la implementación de mejoras en organismos públicos que así lo solicitaron, consolidando una cultura de “consultoría interna” que promoviera la utilización de las propias capacidades estatales.

Como resultados de las asistencias técnicas realizadas puede mencionarse que se asistió, en diferentes aspectos de gestión, al Ministerio de Asuntos Agrarios, la Subsecretaría de Planificación de la Salud, la Dirección Provincial del Registro de las Personas, el Instituto de Previsión Social, el Tribunal Fiscal de Apelaciones, la Dirección Provincial de Personal, la Subsecretaría de Justicia, la Subsecretaría de Política Penitenciaria y Readaptación Social, áreas y programas de la Secretaría General de la Gobernación, la Secretaría Ejecutiva de Gobierno Electrónico, la Municipalidad de la Matanza, entre otros organismos y programas. Las asistencias técnicas realizadas abordaron cuestiones críticas de la organización y estuvieron claramente alineadas con temas de agenda del máximo nivel de decisión. Entre los principales temas abordados se encuentran:

- Proceso de descentralización del Código Alimentario.
- Descentralización regional del IPS.
- Agilización del sistema de sentencias para delitos de flagrancia.
- Plan estratégico Institucional y mesa de entradas virtual del Tribunal Fiscal de Apelación.
- Mejora en la calidad de atención en hospitales provinciales.

- Gestión documental de la Provincia.
- Revisión del modelo de gestión del complejo femenino del Sistema Penitenciario.

### 3. *Formar para el cambio cultural.*

Programa de Formación para el Fortalecimiento y la Modernización del Estado se obtuvieron los siguientes resultados:

- Conferencias y seminarios de alta dirección, abiertos y sectoriales. Convenio con la **Universidad Pedagógica**: Desarrollo de la primer Carrera de Especialización en Política y Gestión Educativa.
- **Finalización de estudios** (Aprobado por Decreto N°3181/05 y sus modificatorios). Censo educativo de trabajadores estatales y acompañamiento en sus estudios bajo modalidad presencial y semipresencial (cursaron 900 trabajadores). Formación y acompañamiento de la figura de acompañante educativo. El IPAP dictó una serie de materias de Informática y Formación para el trabajo que cursaron 150 alumnos. Durante el 2007, 50 agentes finalizaron sus estudios primarios y/o secundarios.
- **Programa de Formación para la Alta Dirección en el Estado**. Aprobado por Decreto N° 1208/05.
- Se diseñó la **Plataforma educativa virtual** y se organizan distintos cursos: inglés, formulación de proyectos, informática.
- Desde el 2005 se abrieron nuevas **sedes descentralizadas** en las ciudades de Bahía Blanca, Mar del Plata y Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Esta iniciativa respondió al objetivo de regionalizar la propuesta de capacitación en el territorio bonaerense, en particular para los organismos públicos provinciales con jurisdicciones regionalizadas en el interior, los municipios y las organizaciones político sociales alejadas de La Plata y que tienen mayores dificultades para acceder a capacitación en la capital provincial. Asimismo se buscó adaptar las propuestas formativas a las necesidades y realidades específicas del interior de la Provincia y enriquecer los procesos de formación con los aportes de las instituciones y especialistas del interior de la provincia.
- Fortalecimiento del **Sistema Provincial de Capacitación (SIPROCA)**. Resolución IPAP N°56/06. Durante el 2006 se desarrolló un trabajo exploratorio a partir de dos líneas: una encuesta vía correo electrónico a consejeros directivos y referentes de capacitación del IPAP, y a referentes informales que desarrollan actividades de

capacitación en organismos provinciales, dirigida a identificar la existencia de áreas de capacitación dentro de los organismos, las actividades desarrolladas, los medios de contacto, etc, y un relevamiento de estructuras formalmente aprobadas, de áreas con competencia en la formación y capacitación de trabajadores del Estado provincial; para ello se contó con información aportada por la Dirección de Estructuras y Procedimientos Administrativos de la Subsecretaría de la Gestión Pública. Posteriormente se realizaron encuentros con los referentes identificados y se trabajó en algunas propuestas.

- Planes de Formación: Seminarios y talleres para agentes públicos provinciales, municipales y se crea la línea de capacitación para dirigentes políticos y sociales. A continuación se presentan resultados generales:

#### **Variación de actividades a lo largo de los años del Plan Trienal**

<b>Componentes</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007 (2)</b>	<b>Total Plan Trienal</b>
Provincia	406	390	397	494	1687
Municipal	81	74	68	73	296
Jerárquicos	0 *	13	8	12	33
Org Soc y Pol	13	55	43	81	192
Especial **	0	0	9	47	56
Formación de Formadores ***	1	0	1	1	2
<b>Total</b>	<b>501</b>	<b>532</b>	<b>526</b>	<b>708</b>	<b>2266</b>

#### **Variación de los participantes a lo largo de los años del Plan Trienal**

<b>Componentes</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>Total Plan Trienal</b>
Provincia	5732	7691	9251	10063	32737
Municipal	1821	1588	1781	1697	6887
Jerárquicos	0*	760	995	1379	3134
Org Soc y Pol	530	1826	1541	4000	7367
Especial **	0	0	109	125	234
Form de Formadores ***	70	0	210	105	315
<b>Total</b>	<b>8153</b>	<b>11865</b>	<b>13887</b>	<b>17369</b>	<b>50674</b>

Elaboración propia en base a los Anuarios

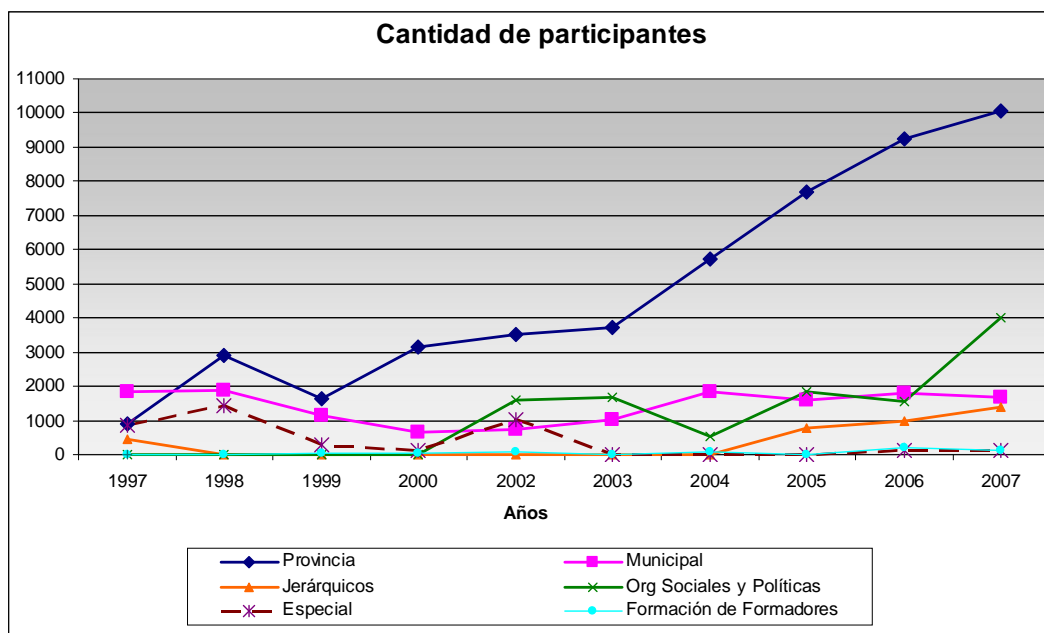
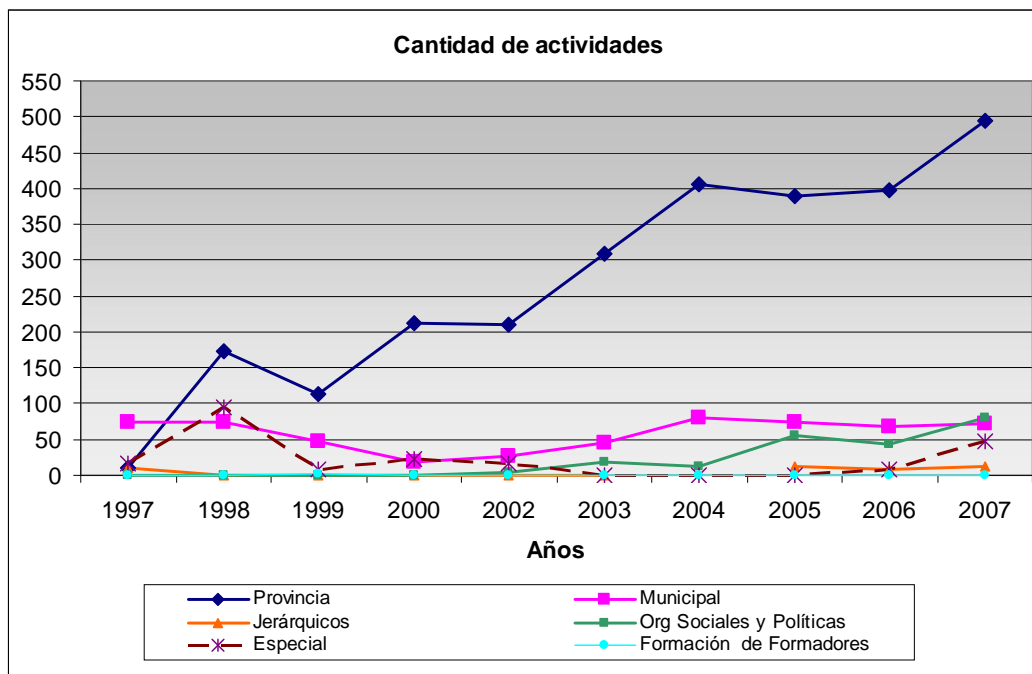
\*\* : No existía el Programa.

\* : A partir de 2005 el Programa se denomina Alta Dirección.

\*\* : A partir de 2005 se incluye Programa de Finalización de Estudio.

\*\*\* : A partir de 2004 se incluye los seminarios de Gestión de la Capacitación y de formación para acompañantes educativos.

A fin de obtener una visión más amplia sobre el funcionamiento del IPAP se presentan los siguientes gráficos con las tendencias registradas desde el año 1997 (año del primer anuario IPAP): como puede observarse, la cantidad de actividades y participantes crecieron exponencialmente en las capacitaciones destinadas a la administración pública provincial.



## **Programa de Estudios e Investigaciones.**

- **Formación del Consejo Académico:** constituido a partir del Decreto N°529/04, integrado por académicos de destacada trayectoria en materia de gestión pública. Sus miembros tenían la función de asesorar, proponer y evaluar las líneas de formación y capacitación para la gestión pública provincial tomando como referencia los principales avances que se iban desarrollando en su campo intelectual y los lineamientos de gestión que la propia provincia de Buenos Aires establecía. El Consejo Académico realizaba dos reuniones anuales: una al inicio y otra al finalizar el ciclo lectivo, a los fines de evaluar y proponer acciones.
- **Producción de estudios y documentos sobre el Estado provincial.** En el año 2004 el IPAP obtuvo subsidios de la Comisión de Investigaciones Científicas (CIC) para tres proyectos de investigación que fueron desarrollados durante el 2005: Políticas públicas y participación ciudadana. Experiencias en programas sociales de la provincia de la Buenos Aires y Estudio de permeabilidad de las estructuras organizativas del Estado provincial respecto de las políticas sociales y del control de los recursos económicos. En ambos proyectos participaron equipos de la Subsecretaría y equipos de investigación pertenecientes al Departamento de Sociología de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación de la UNLP.  
El tercer proyecto fue: Obstáculos para el desarrollo de innovaciones en la gestión pública provincial. Análisis y propuestas. Co coparticipación de la Facultad de Ciencias Económicas, UNLP.  
Del primer proyecto de investigación se editó un libro en conjunto con la editorial de la UNLP.
- **Consolidación de publicaciones institucionales:** los más destacados fueron la Cartilla de inducción, que sirvió de material bibliográfico para los cursos dirigidos al personal que ingresaba a trabajar al Estado donde se especificaba la Ley N°10430 y contaba con información sobre la organización estatal. Otra publicación que tuvo continuidad fueron los anuarios IPAP, que daban cuenta del total de las actividades realizadas por el Instituto y los planes estratégicos de cada año. Por último, vale destacar el material elaborado para el Programa finalización de estudios para las materias: Derechos humanos, movimientos sociales en la provincia de Buenos Aires, formación para el trabajo, Estado y políticas públicas.



Una mención especial merecen las **relatorías**, que constituían una memoria que registraba las actividades de formación y capacitación del IPAP. Eran el resultado de la elaboración de documentos que constituían una herramienta útil para la evaluación y formulación de las propuestas formativas del Instituto. La modalidad de trabajo consistía en designar un miembro de la Dirección de Estudios e Investigaciones -el relator- que participaba de la actividad tomando nota. Luego, el relator procesaba la información priorizando propuestas, acuerdos y desacuerdos, anexaba la documentación y el material de lectura entregado por los docentes, y editaba el documento. Se imprimía una copia para el organismo que solicitó la intervención, una para la Secretaría Ejecutiva del IPAP y otra que pasaba a formar parte del acervo bibliográfico del Centro de Documentación del IPAP. Desde el año 2004 al 2007 se realizaron 72 relatorías.

- Crecimiento del **boletín electrónico (IPAP Difunde)** como espacio de intercambio y servicio de formación. Hasta el 2006 el boletín era de difusión semanal y a partir de este año quincenal e incorpora no solo la información del IPAP sino de la Subsecretaría que llegaba a 16.227 usuarios
- **Fortalecimiento de la gestión del sistema de Evaluación:** se trabajó de forma interdisciplinaria desde el 2003 en un sistema transversal de evaluación de la gestión que tenía como propósito producir y comunicar información relevante para la mejora de los proyectos y actividades del IPAP (diseños educativos, el desempeño de los docentes y de todo el equipo de formación del IPAP). Este sistema contemplaba cuatro momentos de la evaluación: a) diagnóstico (el antes), b) proceso (el durante), c) resultados y d) impacto (el después). Los más desarrollados y sistematizados fueron la evaluación de resultados (se utilizaban encuestas de satisfacción a los destinatarios de las actividades del IPAP con una cobertura del 95% y entrevistas en profundidad aplicada a una muestra) y la de procesos (se realizaban observaciones en actividades de los distintos proyectos del IPAP donde se relevaban una serie de dimensiones (Presentación de la temática y estrategias didácticas, conformación del equipo docente, incentivo de la participación, ajustes de contenidos, etc).

Por citar algunos ejemplos de los resultados de la evaluación (Anuario IPAP, 2006):

De las actividades del componente apoyo a la gestión pública provincial: El 94% de los participantes reconoció claridad en la exposición de los temas; el 92% valoró especialmente la participación generada por los docentes y el intercambio de ideas. En

tanto, un 90% manifestó como positivo el conocimiento y/o experiencia docente sobre la temática y la adecuación de los contenidos a la realidad laboral de los participantes.

De las entrevistas se destacó:

“La figura de los docentes ha sido generalmente muy bien calificada. La mayoría destacó la vinculación positiva con los participantes, la claridad en las explicaciones, el conocimiento de la temática dictada, la referencia a las realidades laborales de los trabajadores mediante la utilización de ejemplos de sus experiencias, el incentivo al intercambio de ideas, a las referencias bibliográficas.”

“La participación fue otro aspecto sobre el que se realizan comentarios valiosos; es uno de los más apreciados, ya que introduce el elemento vincular en el proceso de enseñanza - aprendizaje.”

- El **Centro de Documentación del IPAP** se constituye en el nodo central de la Red Provincial de Información y Documentación de la provincia de Buenos Aires. Esta Red había surgido en el 2001 como sistema de cooperación interinstitucional integrado por unidades de información pertenecientes a distintos organismos dependientes de la Administración Central de la Provincia. Durante el año 2004, la Red fue reconocida oficialmente por el gobierno de la provincia de Buenos Aires mediante el Decreto N°1154/04 que establece que la Red “tendrá como objeto la comunicación, cooperación, asistencia, intercambio y préstamo de información, documentos y publicaciones, capacitación, y asesoramiento técnico para la creación y fortalecimiento de las unidades de información de las jurisdicciones y organismos de la provincia de Buenos Aires.” Hasta el año 2007 hubo reuniones, se dictaron capacitaciones específicas (planificación estratégica aplicada a redes de información y documentación, curso taller de marketing, jornadas de reflexión sobre cooperación en redes de información y documentación y taller de winisis). También se realizaron trabajos cooperativos en entornos virtuales, jornada de cooperación interbibliotecaria y se actualizaron las bases de datos de las siguientes unidades de información (Anuarios del IPAP, 2005 y 2006).
- **Prácticas Universitarias:** en el año 2005 mediante un convenio operativo con la Facultad de Ciencias Económicas, estudiantes de la Cátedra Administración Pública II tuvieron la oportunidad de abordar y/o profundizar la problemática de la administración pública, en especial la de la provincia de Buenos Aires. También participaron alumnos de la cátedra Paradigmas de gestión e la Lic. en Sociología de la

Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. El objetivo de las prácticas fue acercar la problemática de la administración pública, en especial de la provincia de Buenos Aires, a los alumnos de la Universidad y reflexionar sobre el proceso de recuperación y modernización del Estado provincial. Asimismo, con el desarrollo de esta experiencia formativa se buscó enriquecer la producción de material documental que posee el IPAP referida a la temática. En el año 2006, se dictó en ambas Facultades el Seminario sobre Estado y políticas públicas, donde se presentaron los resultados de las investigaciones realizadas con financiamiento de la CIC.

- Participación en **asistencias técnicas y actividades de fortalecimiento institucional** solicitados por diferentes organismos públicos, con el fin de contribuir a su desarrollo en aspectos tales como el relevamiento y análisis situacional, la formulación de proyectos, el mejoramiento de los modelos de gestión y desarrollo de potencialidades de los trabajadores/ as de las organizaciones públicas. En estas actividades intervinieron equipos interdisciplinarios integrados por profesionales de la Dirección de Estudios e Investigaciones y de la Dirección de Formación y Capacitación del IPAP y agentes de modernización de la Subsecretaría de la Gestión Pública, según los perfiles requeridos para cada intervención. Asimismo, se trabaja conjuntamente con el organismo. Desde el 2004 al 2007: profesionales de Dirección de Estudios e Investigaciones participaron de 35 asistencias. Algunos ejemplos: Para el Ministerio de Desarrollo Humano se diseñó de una matriz para la elaboración de un banco de experiencias locales que facilite el relevamiento y sistematización de los proyectos presentados en el Plan provincial de iniciativas para el desarrollo local; para el OCEBA: elaboración de un corpus básico de documentos administrativos acordes con la Guía para la gestión de la comunicación escrita de la provincia de Buenos Aires y Organización del centro de documentación y para el Ministerio de Salud se diseñó un instrumento para relevamiento de áreas legales.

El último documento elaborado por la Subsecretaría de la Gestión Pública (2007) tuvo como objetivo evaluar el Plan Trienal y plantear los desafíos pendientes, que se sintetizan a continuación:

- En materia de fortalecimiento del Estado (eje 1): se consideró que aún quedaba difundir y debatir en el ámbito paritario la nueva ley de Empleo Público y el nuevo modelo de carrera profesional administrativa. Así como también las modalidades, criterios y marcos legales en

materia de estructuras y procesos administrativos, comunicación, selección de personal, entre otros temas.

Por otra parte, se considera necesario seguir afianzando una cultura institucional basada en la planificación y evaluación estratégica, el diseño de estructuras alineadas a planes y programas y la gestión por resultados.

En el ámbito municipal se señaló la importancia de promover la planificación, evaluación, organización y gestión estratégica.

- En materia de modernización e innovación estatal (eje 2): Durante el 2006 se había realizado la convocatoria del Premio Provincial y ante el cambio de gestión en el 2007 quedaba pendiente su entrega y la continuidad en convocatorias posteriores. Asimismo, se debía entregar distinciones a los organismos que habían certificado calidad en el 2006.

Por último, se señala que en el último período se había diseñado el Observatorio del Estado Provincial y quedaba pendiente su consolidación y difusión.

- En cuanto a la Formación para el cambio cultural (eje 3) se identificó la necesidad de consolidar el Sistema Provincial de Capacitación para la Administración Pública (SIPROCA), el Programa de Finalización de Estudios primarios y secundarios, el proceso de normalización de la Universidad Pedagógica.

Asimismo, se visualizó la importancia de multiplicar los espacios locales y regionales para la capacitación de las organizaciones sociales que trabajan en conjunto con el Estado.

Por último, se menciona la necesidad de profundizar los procesos de selección e ingreso de personal con la formación de los aspirantes a los diferentes cargos y funciones ejecutivas.

## **Reflexiones Finales**

Al inicio de este trabajo señalamos que diversos autores han sistematizado y analizado el proceso de reforma del Estado a nivel nacional y la insuficiencia de trabajos que describen estos procesos en la provincia de Buenos Aires. En este sentido, podemos citar el trabajo de Piana (2008: 1) que concluye que si bien la gestión de Solá “expresó un fuerte compromiso con la modernización del Estado, se advierte la coexistencia de procesos de modernización y reforma sustentados en distintas concepciones del Estado y sus funciones. De su análisis podrán advertirse, al menos, tres visiones de la gobernabilidad dentro de una misma gestión: una visión relacionada con la eficacia (realismo político), otra visión relacionada con la legitimidad (tradición del buen gobierno) y otra con el orden (estabilidad del sistema)”.

Desde los primeros intentos de aumentar y fortalecer la capacidad del Estado hasta la fecha de la conclusión del Plan Trienal (año 2007, que coincide con el cambio de Gestión en la provincia con la finalización del mandato de Solá y asunción de Scioli) se generaron numerosos y variados dispositivos, tanto normativos como de gestión, cuyos objetivos fueron descriptos en el desarrollo de este trabajo y que a modo general se encuentran enmarcados con el fin de mejorar la capacidad institucional y de gestión de la Provincia y lograr la eficacia y eficiencia en los servicios que presta y los bienes que produce para la ciudadanía. El primer intento de contar con un plan sistemático fue en el año 2002, cuando mediante la Ley N°12.856 se crea la Secretaría para la Modernización del Estado, a cargo de Florencio Randazzo. Este Plan intentó poner en funcionamiento un proceso de reforma, que funcionara como orientador para el conjunto del ejecutivo. Comenzaron a implementarse algunas acciones, en algunos casos tomados de experiencias previamente implementadas por Nación (como la Carta Compromiso con el Ciudadano, convocatoria de agentes de modernización) pero no se concretó como plan ya que no fue aprobado en el legislativo. Luego, en el 2004, se diseñó e implementa el Plan Trienal de la Gestión Pública 2004/7, que llevó adelante la Subsecretaría para la Gestión Pública dependiente de la Secretaría General de la Gobernación (se disuelve la Secretaría para la Modernización). Este plan tuvo una característica particular ya que concebía a la modernización desde la inclusión social y el fortalecimiento del Estado. Asimismo, consideramos que este Plan puede ubicarse en la visión neopública de la NGP, con sus tres ejes encuadrados en principios de igualdad e inclusión para toda la ciudadanía, revalorizando el papel de la política y la “cosa pública”.

Aún así bajo estas intenciones muchas de estas reformas con sus productos tangibles no han tenido continuidad, incluso con normativa vigente que cayó en desuso. Desde el 2007 se sucedieron distintos cambios de gestión, algunas de ellas han durado periodos muy cortos, lo que dificulta la sostenibilidad de políticas. Por otra parte, a lo largo de los años se desarmaron los equipos técnicos.

Para finalizar este trabajo y a modo de reflexión de las propias autoras, sobre este breve recuento sobre los avances de la Provincia en materia de modernización del Estado, aparece claramente lo que muchos autores marcan: que la implantación, desarrollo y consolidación de una nueva gestión pública requiere por una parte de una fuerte voluntad política para llevar estos procesos adelante, y por otra, de un cambio en la cultura organizacional. Procesos que no son automáticos sino de lenta implantación más aún cuando van acompañados de cambios de gestión que soslayan la continuidad de las políticas públicas.

## Bibliografía

- Abal Medina, Juan Manuel (2008), entrevista en *Revista Nuevo Espacio Público, Revista de Gobierno y Políticas Públicas*; N° 1, IPAP, Río Negro.
- Alessandro, Martín y Astarita, Martín (2010), “¿El New Public Management mejora la calidad del Estado? Un análisis cuantitativo”. Dirección de Investigaciones, INAP. Documento de Trabajo N° 3/2010.
- Besada, Patricia y otros (2005). “Hacia la construcción de una metodología de gestión alineada a la demanda social: Una experiencia bonaerense”. En Tercer Congreso Argentino de Administración pública, organizado por la Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública y la Asociación de Administradores Gubernamentales.  
En <http://www.aaeap.org.ar/ponencias/congreso3/Besada%20Patricia.pdf> (sitio visitado el 4/10/2012)
- Bresser Pereira, Luis Carlos (1998). “La reforma del Estado en los años noventa. Lógica y mecanismos de control”, en *Desarrollo Económico*, N° 150, pp. 517-550
- CLAD (1998). *Una nueva gestión pública para América Latina*. Documento del CLAD, Caracas.
- Blutman, Gustavo (2005). *2001-2005. Impacto del plan de modernización en Argentina*. Instituto de investigaciones Administrativas. Centro de Investigaciones en Administración Pública. Facultad de Ciencias Económicas, UBA.
- Giroto, Luciana (2003). “Algunas reflexiones sobre el Plan Rector de Modernización de la Provincia de Buenos Aires”. En 2° Congreso - Asociación de Administradores Gubernamentales, Córdoba.  
En [http://www.aaeap.org.ar/ponencias/congreso2/Giroto\\_Luciana.pdf](http://www.aaeap.org.ar/ponencias/congreso2/Giroto_Luciana.pdf) (sitio visitado el 20/8/2012)
- Hoyos, Mabel (2007). “Reforma del estado. Políticas Públicas. Reforma política. Reforma administrativa”. En Chaves, Guillermo (comp), *La nueva política del pensamiento a la acción*, La Plata, EDULP – Ministerio de Gobierno.
- IPAP (2005), *Plan Estratégico*, Subsecretaría de la Gestión Pública, Secretaría General de la gobernación de la provincia de Buenos Aires, La Plata.
- IPAP (2006), *Anuario 2005*, Subsecretaría de la Gestión Pública, Secretaría General de la gobernación de la provincia de Buenos Aires, La Plata.

- López, Andrea (2007). “Nueva Gestión Pública. Algunas precisiones para su abordaje conceptual”, en Chaves, Guillermo (comp), *La nueva política del pensamiento a la acción*, La Plata, EDULP – Ministerio de Gobierno.
- Osborne, David y Gaebler, Ted (1994). *La reinención del gobierno. La influencia del espíritu empresarial en el sector público*, Buenos Aires, Ediciones Paidós.
- Oszlak, Oscar (1999). “Quemar las naves (o cómo lograr reformas estatales irreversibles)”, en Revista *Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental*, Año 6, N° 14, Buenos Aires
- Piana, Sebastián (2008). “Análisis de las distintas estrategias de reforma de la gestión pública en la provincia de Buenos Aires (2002-2007)” en *V Jornadas de Sociología de la UNLP y I Encuentro Latinoamericano de Metodología de las Ciencias Sociales*, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, UNLP.
- Ramió Matas, Carles (2001). *“Los problemas de la implantación de la nueva gestión pública en las administraciones públicas latinas: modelo de Estado y cultura institucional”*, en Revista del CLAD Reforma y Democracia No. 21, Caracas.
- Randazo, Florencio (2004). *Modernizar el Estado para fortalecer la democracia*, La Plata, Prometeo.
- Subirats, Joan (1994), *Análisis de Políticas Públicas y Eficiencia de la Administración*, Ministerio para las Administraciones Públicas. INAP. España.
- Subsecretaría de la Gestión Pública (2004a) “¿Qué Estado queremos? Hacia un Plan Trienal de la Gestión Pública 2004-2007”. Gobierno de la provincia de Buenos Aires.
- Subsecretaría de la Gestión Pública (2004b), Documento 1. “Conceptos y convicciones que guían el proceso de recuperación y modernización estatal en la provincia de Buenos Aires”. Plan Trienal de la Gestión Pública.
- Subsecretaría de la Gestión Pública (2004c), Documento N° 3. *Formación para el cambio cultural en el Estado*, Plan Trienal de la Gestión Pública 2004-2007, Gobierno de la provincia de Buenos Aires.
- Subsecretaría de la Gestión Pública (2007). “¿Qué desafíos pendientes plantea el Plan Trienal para la Subsecretaría en el futuro?”, Gobierno de la provincia de Buenos Aires.
- Subsecretaría de la Gestión Pública (2007). “El Plan Trienal 2004 2007. Fortalecimiento de la Gestión Pública” Gobierno de la provincia de Buenos Aires.